

# **RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR DESCENTRALIZADO POR SERVICIOS INDIRECTO, EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA<sup>1</sup>**

Laura Restrepo Gómez

## **Introducción**

Cuando se menciona el término *entidades descentralizadas*, generalmente se piensa en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del Estado y en las sociedades de economía mixta. Pero existen otras a las que no se les ha prestado suficiente atención académica, entre ellas las entidades pertenecientes al sector descentralizado por servicios indirectos, o también llamadas de segundo grado, consagradas en los artículos 94, 95 y 96 de la Ley 489 de 1998, a saber, las filiales de Empresa Industrial y Comercial del Estado, las asociaciones entre entidades públicas y las fundaciones o corporaciones mixtas. El presente artículo pretende describir el régimen jurídico aplicable a dichas entidades y analizar, en este campo, aquellos asuntos que han tenido algún pronunciamiento jurisprudencial.

De acuerdo a lo anterior se abordarán los siguientes temas: 1) el concepto de descentralización administrativa, 2) las categorías en las que se clasifica el sector descentralizado por servicios, 3) el régimen jurídico de los tres tipos de entidades que conforman el sector descentralizado por servicios indirectos, 4) el régimen de las entidades descentralizadas por servicios indirectos, como una manifestación de la huida del derecho administrativo y la publicitación del derecho privado, 5) la teoría del levantamiento del velo y la reserva constitucional del derecho administrativo como límite a la huida del derecho administrativo. Finalmente se presentarán 6) conclusiones y 7) bibliografía.

---

<sup>1</sup> Este artículo es presentado para optar al título de abogada en la escuela de Derecho de la Universidad EAFIT, bajo la asesoría del profesor David Suarez Tamayo.

## 1. El concepto de descentralización administrativa

La descentralización es una técnica de administración que pretende mitigar el centralismo propio de un Estado unitario, permitiendo a las entidades un manejo administrativo en el mismo sector donde actúan, dotándolas de mayor efectividad, agilidad y cercanía a los ciudadanos. De esta manera la descentralización administrativa supone el traslado de competencias y capacidad de decisión de la administración central del Estado a nuevas personas jurídicas de derecho público e incluso a particulares.

Este concepto técnico se puede encontrar en varios artículos constitucionales, como el artículo primero, en donde se clasifica a Colombia como “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales (...)”<sup>2</sup>. También en el artículo 209, donde se establece que “La función administrativa (...) se desarrolla mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”<sup>3</sup>.

La mención que se hace desde el artículo primero de la Constitución del concepto *descentralización*, tiene grandes implicaciones en la estructura del Estado. La referencia a un Estado descentralizado implica dar cuenta de la incapacidad que tiene el sector central para manejar todos los asuntos administrativos, teniendo en cuenta las muchas funciones públicas que se encuentran en cabeza del Estado moderno y más cuando se autodenomina un Estado social de Derecho. Es por esta razón que la Ley 489, en su artículo 7<sup>4</sup>, establece la obligación en cabeza del gobierno de desarrollar disposiciones y normas que profundicen la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración.

Por su parte, la Corte Constitucional ha definido la descentralización de la siguiente manera:

---

<sup>2</sup> Artículo 1 de la Constitución Política

<sup>3</sup> Artículo 209 de la Constitución Política

<sup>4</sup> Artículo 7 de la Ley 489 de 1998

“Forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-727 de 2000, 2000).

De una manera mas simple ha dicho también que:

“Se concibe como el conjunto de relaciones bilaterales y dinámicas de carácter político, jurídico, económico, administrativo o técnico entre el órgano central y sus entidades descentralizadas”. (Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-1258 de 2001, 2001)

Ahora bien, ya conociendo en qué consiste el concepto de descentralización administrativa es importante indagar qué se entiende por entidad descentralizada.

El artículo 68 de la Ley 489<sup>5</sup> establece que las entidades descentralizadas son aquellas:

“Creadas por la Ley o con su autorización cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado, aun cuando gozan de autonomía administrativa, están

---

<sup>5</sup> Artículo 68 de la Ley 489 de 1998

sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas”<sup>6</sup>

De acuerdo a lo enunciado por el artículo anterior, se puede decir que las entidades descentralizadas comparten tres características principales:

- **Personería jurídica.** Es decir, que por ministerio de la Ley son sujetos de derechos y deberes, hábiles para actuar directamente representando un conjunto de intereses independientes.
- **Autonomía administrativa y financiera,** que consiste en la posibilidad de autoorganizarse administrativamente, nombrar, contratar y determinar la utilización de los recursos económicos asignados por la Ley o que son percibidos por los servicios a su cargo. Es importante aclarar que esta característica de autonomía administrativa propia de los entes descentralizados no se puede confundir con la autonomía propia de los entes autónomos como el Ministerio Público, la Contraloría, las Corporaciones Autónomas Regionales, etc. Tampoco debe confundirse con la denominada *autonomía territorial*. Tal como lo referencia Fernando Brito Ruiz, la diferencia entre los conceptos de autonomía como característica de la descentralización y las otras denominaciones de autonomía mencionadas, radica en que el primero implica el ejercicio de competencias asignadas al ente descentralizado para que las ejerza bajo la supervisión o control de otras autoridades administrativas como los ministerios, unidades administrativas especiales, secretarías de despacho, etc., mientras que los conceptos de autonomía mencionados en segundo lugar, implican el ejercicio de competencias que le son propias y sobre las que no recae control de otras autoridades administrativas y menos del sector central.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> A nivel territorial serán creadas o autorizadas por ordenanza o acuerdo, dependiendo de si son de nivel departamental o municipal respectivamente.

<sup>7</sup> Brito, F. (2013). *Estructura del estado Colombiano y de la Administración pública nacional*. Bogotá: Legis

- **Patrimonio independiente**, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes.

Álvaro Tafur Galvis<sup>8</sup> agrega unas características secundarias como la sujeción a las reglas de la Ley orgánica de presupuesto<sup>9</sup>, las reglas de contabilidad oficial<sup>10</sup> y al control fiscal.<sup>11</sup> También la posibilidad de que a sus representantes legales se les delegue por parte del presidente, gobernador o alcalde alguna función de las que son consideradas delegables.<sup>12</sup>

## **2. Clasificación del sector descentralizado administrativo por servicios**

El sector descentralizado por servicios es bastante amplio. Es por esto que para efectos de su mayor comprensión, se ha utilizado la siguiente clasificación:

### **2.1. El sector descentralizado por servicios directo:**

Son aquellas entidades creadas directamente por el Estado a través del congreso, asambleas departamentales y consejos municipales, dependiendo del orden al que pertenezca la entidad descentralizada. Este sector esta compuesto por:

- Los establecimientos públicos: Organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> Tafur, A. (1993). *La constitución de 1991 y la Modernización del Estado Colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia

<sup>9</sup> Artículo 352 de la Constitución política

<sup>10</sup> Artículo 354 de la Constitución política

<sup>11</sup> Artículo 267 de la Constitución política

<sup>12</sup> Artículo 211 de la Constitución política

<sup>13</sup> Artículo 70 de la Ley 489 de 1998

- Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado: Organismos que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley.<sup>14</sup>
- Las sociedades de Economía mixta: Organismos que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial en unión con los particulares, conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la Ley.<sup>15</sup>
- Las sociedades públicas: Organismos que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica, compuesta por varios socios que son personas jurídicas de derecho público de los diferentes niveles administrativos.<sup>16</sup>
- Las unidades administrativas especiales con personería jurídica: Son organismos que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo.<sup>17</sup>
- Las superintendencias con personería jurídica: Organismos que cumplen funciones de inspección y vigilancia.<sup>18</sup>

## **2.2. El sector descentralizado por colaboración:**

Es que permite a los particulares colaborar con el Estado en la gestión pública,<sup>19</sup> desempeñando actividades que en principio estaban en cabeza de este. En ocasiones, el particular comparte con el Estado la realización de determinada actividad, en ocasiones lo desplaza totalmente y en ocasiones es una actividad que se lleva a cabo en libre competencia. Los particulares que son considerados pertenecientes a este sector son aquellos que:

<sup>14</sup> Artículo 85 de la Ley 489 de 1998

<sup>15</sup> Artículo 97 de la Ley 489 de 1998

<sup>16</sup> Artículo 68 de la Ley 489 de 1998

<sup>17</sup> Artículo 67 de la Ley 489 de 1998

<sup>18</sup> Artículo 66 de la Ley 489 de 1998

<sup>19</sup> Su fundamento constitucional son los artículos 123, 210 y 365 de la Constitución Política

- Cumplen funciones públicas
- Cumplen funciones administrativas
- Prestan servicios públicos
- Administran recursos públicos: fiscales y parafiscales
- Integran órganos, entidades, consejos, comités, comisiones y juntas
- Intervienen en actividades de planeación, asesoría o como órganos consultivos del gobierno

### **2.3. El sector descentralizado por servicios indirecto:**

Son aquellas entidades que surgen de la participación de varias personas jurídicas. Bien sea de derecho público solamente o de derecho público y privado. Este sector está compuesto por:

- Asociaciones, corporaciones o fundaciones mixtas
- Asociaciones entre entidades públicas
- Filiales de Empresas industriales y comerciales del Estado

Es en este último sector donde se pretende centrar este escrito.

## **3. Régimen jurídico de las entidades pertenecientes al sector descentralizado por servicios indirectos**

### **3.1. Filial de Empresa Industrial y Comercial del Estado<sup>20</sup>**

#### **3.1.1 Fundamento normativo**

Se encuentran reguladas en el artículo 94 de la Ley 489.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> En adelante se seguirá denominando a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado EICO

<sup>21</sup> “Las empresas y sociedades que se creen con la participación exclusiva de una o varias empresas industriales y comerciales del Estado o entre éstas y otras entidades descentralizadas y entidades territoriales se rigen por las disposiciones establecidas en los actos de creación, y las disposiciones del Código de Comercio. Salvo las reglas siguientes: 1. Filiales de las Empresas Industriales y Comerciales. Para los efectos de la presente Ley se entiende por empresa filial de una empresa industrial y comercial del Estado aquella en que participe una empresa industrial y comercial del Estado con un porcentaje superior al 51% del capital total. 2. Características jurídicas. Cuando en el capital de las empresas filiales participen más de una empresa industrial y comercial del Estado, entidad territorial u otra entidad descentralizada, la empresa filial se organizará como sociedad comercial de conformidad con

### 3.1.2 Finalidad

Son aquéllas entidades que desarrollan actividades de naturaleza industrial, comercial y empresarial en las que participa una empresa industrial y comercial del Estado con un porcentaje superior al 51% del capital total. Esta participación mayoritaria se traduce en que “el poder de decisión de la filial se encuentra sometido a la matriz y por lo tanto esta responderá de manera subsidiaria por las obligaciones de la filial, en los casos establecidos en la legislación comercial”. (L. Rodríguez, pág. 142)<sup>22</sup>

Una EICO se puede asociar con entidades públicas como una entidad territorial, una entidad descentralizada o con otra EICO. También se puede asociar con un particular, evento en el cual se conformara una sociedad de economía mixta. También puede estar constituida por más de dos empresas o entes. De esta manera cuando en el capital de las empresas filiales participen más de una empresa industrial y comercial del Estado, entidad territorial u otra entidad descentralizada, la empresa filial se debe organizar como sociedad comercial de conformidad con las disposiciones del Código de Comercio.

En conclusión, se podría afirmar que una filial de EICO no es más que una especie del género sociedades públicas, pero con fines industriales y comerciales.

### 3.1.3. Régimen Jurídico

---

las disposiciones del Código de Comercio. 3. Creación de filiales. Las empresas industriales y comerciales del Estado y las entidades territoriales que concurran a la creación de una empresa filial actuarán previa autorización de la ley, la ordenanza departamental o el acuerdo del respectivo Concejo Distrital o Municipal, la cual podrá constar en norma especial o en el correspondiente acto de creación y organización de la entidad o entidades participantes. 4. Régimen jurídico. El funcionamiento y en general el régimen jurídico de los actos, contratos, servidores y las relaciones con terceros se sujetarán a las disposiciones del derecho privado, en especial las propias de las empresas y sociedades previstas en el Código de Comercio y legislación complementaria. 5. Régimen especial de las filiales creadas con participación de particulares. Las empresas filiales en las cuales participen particulares se sujetarán a las disposiciones previstas en esta Ley para las sociedades de economía mixta. 6. Control administrativo sobre las empresas filiales. En el acto de constitución de una empresa filial, cualquiera sea la forma que revista, deberán establecerse los instrumentos mediante los cuales la empresa industrial y comercial del Estado que ostente la participación mayoritaria asegure la conformidad de la gestión con los planes y programas y las políticas del sector administrativo dentro del cual actúan”.

<sup>22</sup> Rodríguez, L. (2008) Derecho Administrativo General y Colombiano. Bogotá: Temis. Pag 142



Cuando nos preguntamos por el régimen jurídico, nos estamos preguntando por el conjunto de normas que regulan la actuación de cierta entidad pública. Determinar si estas son de derecho privado o derecho público tiene implicaciones, como se verá a lo largo de este artículo.

Al analizar el régimen jurídico de una entidad se aborda principalmente su régimen de actos y contratos, su clasificación de personal y el juez competente para dirimir sus controversias. También de manera secundaria se indaga por su forma de creación y sus órganos de dirección. Lo anterior, permite tener un panorama mas exhaustivo de las normas a las cuales esta sujeta cada entidad, pues, como se verá, una entidad que contrata por derecho privado puede eventualmente dictar actos administrativos y su juez competente en caso de existir una controversia puede ser el juez administrativo.

Para comenzar a establecer ese universo normativo por el cual se rigen las filiales de EICO, es importante comenzar indicando que el numeral 4 del artículo 94 de la Ley 489, fue demandado en acción pública de inconstitucionalidad. Este numeral establece que:

“Las empresas y sociedades que se creen con la participación exclusiva de una o varias empresas industriales y comerciales del Estado o entre éstas y otras entidades descentralizadas y entidades territoriales se rigen por las disposiciones establecidas en los actos de creación, y las disposiciones del Código de Comercio”. (...) El funcionamiento y en general el régimen jurídico de los actos, contratos, servidores y las relaciones con terceros se sujetarán a las disposiciones del derecho privado, en especial las propias de las empresas y sociedades previstas en el Código de Comercio y legislación complementaria”.<sup>23</sup>

En esta oportunidad los demandantes le solicitan a la Corte Constitucional aplicar los mismos razonamientos acogidos por esta en la sentencia C-671 de 1999, cuando resolvió sobre la constitucionalidad del artículo 95 de la Ley 489

---

<sup>23</sup> Numeral 4 del artículo 94 de la Ley 489 de 1998

de 1998, que fue declarado exequible "bajo el entendido de que las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género, sin perjuicio de que, en todo caso el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias". Y señalan, que sólo bastaría agregar que "las personas que laboran en asociaciones entre entidades públicas (tanto las del artículo 94, como las del artículo 95) deben ser servidores públicos", por cuanto dicho tema se omitió agregar como condicionante de la exequibilidad en la sentencia del año 99.

La Corte, en sentencia C-691 de 2007, considera que estas empresas dedicadas a la industria y el comercio justifican que su régimen jurídico sea de derecho privado, sin olvidar que siguen siendo entidades públicas por lo que necesariamente en algunos aspectos deberán regularse por las normas de derecho público administrativo, poniendo como ejemplo "los supuestos en que se involucren garantías constitucionales de derecho público o reservas de administración pública, que son aquellas en los que no es posible aplicar el derecho privado como la realización de actividades de política pública o de actividades ejecutivas de policía o de fomento". También establece la Corte que "en las zonas de incertidumbre el legislador y aún el Gobierno podrían determinar el régimen jurídico aplicable sin enervar las finalidades propias definidas por la Constitución ni evadir requerimientos ni controles constitucionales". (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-691 de 2007, 2007)

Finalmente la Corte Constitucional en la sentencia anteriormente mencionada, dice que se va a atener a lo resuelto en la sentencia C-671 de 1999, pero finalmente termina declarando exequible el artículo, sin perjuicio de los aspectos regulados con carácter especial por otras disposiciones constitucionales y legales, condicionamiento que termina siendo vago y sin las connotaciones que tiene el del año 99.

Cuando una EICO se asocia con otra entidad pública para formar la filial de EICO, esto finalmente es una sociedad entre entidades públicas, las cuales tienen el mismo régimen jurídico mixto de las EICO, de derecho privado cualificado. Pero debido a la vaguedad del condicionamiento del fallo de constitucionalidad, el régimen jurídico de las filiales de EICO termina siendo prevalentemente de derecho privado. No tiene sentido que las filiales de EICO, que finalmente son una especie de sociedades públicas, tengan un régimen jurídico diferente a las mismas EICO, o incluso terminen teniendo un régimen con mas contenido de derecho privado que las sociedades de economía mixta donde existe participación económica de particulares.

### **3.1.4 Forma de Creación**

En principio son las corporaciones públicas las encargadas de crear, modificar o extinguir las entidades públicas que componen la administración.<sup>24</sup> De esta manera el congreso<sup>25</sup> se encarga de determinar la estructura de la administración nacional a través de las leyes, las asambleas departamentales<sup>26</sup> se encargan de determinar la estructura de la administración departamental, a través de las ordenanzas y los Concejos municipales<sup>27</sup> se encargan de determinar la estructura de la administración municipal, a través de los acuerdos. Se debe tener en cuenta que estas leyes, ordenanzas y acuerdos deben ser de iniciativa del ejecutivo.

Eventualmente el presidente, los gobernadores y los alcaldes pueden ser autorizados respectivamente por el congreso, las asambleas y los concejos, para crear, modificar o extinguir entidades públicas del orden respectivo al que pertenezcan. En este caso, la entidad pública se crea a través de un acto complejo. Una norma emitida por la corporación pública, que puede ser una Ley, ordenanza o acuerdo y un decreto del presidente, gobernador o alcalde.

---

<sup>24</sup> Artículo 210 de la Constitución política

<sup>25</sup> Artículo 150 numeral 7

<sup>26</sup> Artículo 300 numeral 7

<sup>27</sup> Artículo 313 numeral 6

Se debe tener en cuenta que la autorización dada al presidente, gobernador o alcalde, puede ser genérica, evento en el cual se tendrá una facultad más amplia para crear, modificar o extinguir la entidad pública; o también puede ser estricta, evento en el cual se tendrá una facultad más específica, estableciéndose unos parámetros que el presidente, gobernador o alcalde, deben respetar. Al igual que en el sector central, se deben tener en cuenta los requisitos que debe contener el acto de creación de la entidad.

En el caso de las filiales de EICO, estas pueden surgir de dos formas. Se crean con autorización especial y concreta directa de la ley, la ordenanza departamental o el acuerdo para cada caso específico, o se crean a partir de una autorización general para conformar otras personas jurídicas, que exista en los respectivos actos de creación de las entidades que la van a conformar.

De esta manera la autorización puede constar en norma especial o de manera general en el correspondiente acto de creación y organización de la entidad o entidades participantes.

### **3.1.5. Régimen de Contratación**

El artículo 94 en su numeral 4 establece que las filiales de EICO se sujetarán en materia de contratación a las disposiciones del derecho privado. Sin embargo, la Ley 1150 de 2011 en su artículo 14 indica que las filiales de EICO, estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, pero establece como excepción aquellas que se encuentren en competencia con el sector privado nacional o internacional o desarrollen su actividad en mercados regulados. Estas excepciones al ser tan amplias, terminan siendo la regla general dado que actualmente en Colombia no existe una actividad económica que no se encuentre en competencia con el sector privado o que este sujeta a alguna regulación.<sup>28</sup>

Pero a pesar de ser entidades estatales sujetas a un régimen de contratación de derecho privado por lo expuesto anteriormente, según el artículo 13 de la

---

<sup>28</sup> Artículo 14 de la Ley 1150 de 2011

Ley 1150,<sup>29</sup> las entidades estatales así estén exceptuadas del régimen de contratación pública, están obligadas a respetar los principios de la función administrativa del artículo 209<sup>30</sup> de la Constitución Política, los principios de la gestión fiscal del artículo 267<sup>31</sup> de la Constitución Política y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la Ley 80.<sup>32</sup>

Estos principios no son meras cláusulas programáticas, sino por el contrario normas jurídicas vinculantes. Tanto es así, que de su inobservancia se siguen consecuencias jurídicas como las que se mencionan a continuación.<sup>33</sup>

- Consecuencias Disciplinarias: La Ley 734 de 2002 en su artículo 48 numeral 31, establece como falta gravísima participar en la etapa precontractual o contractual con desconocimiento de los principios que regulan la contratación estatal y la función administrativa contemplados en la constitución y la Ley. Disposición que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-818 de 2005.
- Consecuencias en la legalidad del contrato: En una ejemplarizante e histórica decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia,<sup>34</sup> de manera oficiosa se declaró la nulidad absoluta por objeto ilícito de un contrato celebrado por una Empresa Mixta de servicios públicos domiciliarios, por haber, entre otras razones, desconocido los principios de la función administrativa. El caso es relevante dado que se trataba de una empresa que no estaba sometida a la Ley 80 de 1993, sino a régimen de contratación de derecho privado.

---

<sup>29</sup> Artículo 13 de la Ley 1150 de 2011

<sup>30</sup> Artículo 209 de la Constitución política “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (...)”

<sup>31</sup> Artículo 267 de la Constitución Política “(...) La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales (...)”

<sup>32</sup> Artículo 8 de la Ley 80 de 1993

<sup>33</sup> Suárez, D. (2010). Fundamentos constitucionales, reglas y principios de interpretación de la contratación estatal en Colombia. Artículo publicado en Libro Temáticas en Contratos Estatales. Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké e Instituto Colombiano de Contratación Estatal y Servicios Públicos. Pág. 57-130

<sup>34</sup> Tribunal Administrativo de Antioquia. Sala Séptima de Decisión. Sentencia del 29 de abril de 2008. Rad. 05001 23 31 000 2001 00535. Magistrado Ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ. Caso EDATEL-EGAL.

- Consecuencias Penales: Llevaría a incurrir en el delito de celebración de contrato sin cumplimiento de requisitos legales,<sup>35</sup> dado que la sala penal de la Corte Suprema de Justicia ha venido diciendo que respetar los principios hace parte de los requisitos para celebrar contratos estatales.<sup>36</sup> Al respecto, “la jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en sostener que la categoría de los contratos estatales comprende todos los celebrados por las entidades públicas del Estado, sea que se regulen por el estatuto general de la contratación, o que estén sujetos al derecho privado (civil, comercial, laboral)”.<sup>37</sup>

Además del cumplimiento de principios en materia de contratación las filiales de EICO deben respetar la Ley de garantías electorales, además de publicar su actividad contractual en el SECOP. Así lo estableció La Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, la cual indicó que las entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, sin que sea relevante para la exigencia de esta obligación su régimen jurídico, naturaleza de público o privado o la pertenencia a una u otra rama del poder público.<sup>38</sup>

Un tema en materia de contratación que ha generado controversia, es si estas entidades estatales por estar exceptuadas de la Ley 80 de 1993, pueden imponer multas y hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria de manera directa sin tener que acudir al juez administrativo.

---

<sup>35</sup> El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión.

<sup>36</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Proceso 25104 del 5 de Noviembre de 2008. M. P. Jorge Luis Quintero Milanés. Se trata de un caso de las Empresas Públicas de Armenia, donde se condenó a su Gerente por el delito de Celebración de contrato sin el cumplimiento de requisitos legales (artículo 410 del Código Penal), por haber desconocido los principios de la función administrativa, y en donde la Empresa alegaba que no le eran aplicables, por ser una empresa de servicios públicos domiciliarios sometida a reglas de derecho privado.

<sup>37</sup> Sala de Casación Penal, sentencia del 15 de mayo de 2008, radicado No. 24334.

<sup>38</sup> Circular Externa No 1 de 21 de junio de 2013 Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente

Al respecto se ha considerado que “dado que el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007<sup>39</sup> y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011<sup>40</sup>, se refieren exclusivamente a las entidades sometidas al estatuto de contratación pública, quiere ello decir que las demás entidades que no estén sometidas a la Ley 80, sino a normas de derecho privado, no están autorizadas, ni tienen la competencia para hacer uso de manera unilateral de cláusulas excepcionales, ni para imponer multas o hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria y por ello deberán acudir al juez del contrato cuando requieran hacer uso de las mismas”.<sup>41</sup> (D, Suarez pag 202)

En este mismo sentido se ha pronunciado la Sección Tercera del Consejo de Estado, quien en varias sentencias ha dicho que si bien en los contratos celebrados por la administración regidos por derecho privado, no se cuestiona la posibilidad de que las partes pacten la cláusula de multa o la cláusula penal, la administración cuando actúa en pie de igualdad con los particulares, no puede imponer y hacer efectiva unilateralmente una sanción mediante acto administrativo, dado que estas potestades exorbitantes no le fueron atribuidas ni autorizadas por la Ley, por lo que en virtud del principio de legalidad deben acudir al respectivo juez para que este sea quien las imponga.<sup>42</sup>

En este orden de ideas, se puede afirmar que las filiales de EICO tienen un régimen de contratación privado cualificado, en el entendido que no aplican única y exclusivamente normas de derecho privado, sino también como ya se mencionó, normas de derecho público.

---

<sup>39</sup> Artículo 17 de la Ley 1150 de 2011 “En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. (...)”

<sup>40</sup> Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 “Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. (...)”

<sup>41</sup> Suarez, D. (2014). *Clausula de Multas y Penal Pecuniaria*. Medellín: Librería jurídica Sánchez. Pag 202

<sup>42</sup> Esta tesis ha sido reiterada por el Consejo de Estado en varias sentencias, tales como Sentencia de 16 de febrero de 2006, expediente 13.414, CP Ramiro Saavedra Becerra, Sentencia del 28 de septiembre de 2011, expediente 15476, CP Ruth Stella Correa Palacio, Sentencia del 29 de agosto de 2012, expediente 23830, CP Stella Conto Díaz del Castillo, entre otras.

### **3.1.6 Tipos de Actos que expide**

Estas entidades llevan actividades comerciales y empresariales, pero no se puede olvidar que siguen siendo entidades estatales que manejan recursos públicos y que eventualmente pueden ejercer funciones administrativas. Se podría decir entonces que la mayoría de los actos expedidos por esta entidad, serán actos privados relacionados con la actividad industrial, comercial y empresarial y los actos relacionados con su creación y funciones administrativas serán actos administrativos regidos por el derecho público<sup>43</sup>. Por ejemplo, si se acepta la tesis que considera a los trabajadores de estas entidades servidores públicos, los actos relativos al nombramiento, la declaración de insubsistencia y la imposición de sanciones disciplinarias por parte de la oficina de control interno disciplinario de la entidad, sería un ejemplo de acto administrativo que expiden.

### **3.1.7 Clasificación del Personal**

El numeral 4 del artículo 94 de la Ley 489 de 1998, establece que el régimen jurídico de los servidores se sujetará a las disposiciones del derecho privado, en especial las propias de las empresas y sociedades previstas en el Código de Comercio y legislación complementaria.

En la práctica, de esta disposición se ha deducido que el régimen laboral de su personal es el del código sustantivo del trabajo y sus empleados son particulares.

Sobre este aspecto, se considera que quienes dan estas apreciaciones, confunde la naturaleza del personal con el régimen que le es aplicable. Al ser una entidad pública del sector descentralizado, su personal son servidores públicos, por expresa disposición del artículo 123 de la Constitución política<sup>44</sup>, cuyo régimen laboral es el del Código sustantivo del trabajo.

---

<sup>43</sup> artículo 2 de la Ley 1437 de 2011, el cual se encarga de regular el ámbito de aplicación del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

<sup>44</sup> Artículo 123 de la Constitución política “Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios (...)”



Establecer si el personal es de servidores públicos o particulares tiene repercusiones en el ámbito disciplinario.

- Si se considera que son servidores públicos, se les aplicaría el régimen de responsabilidad disciplinaria propio de la Ley 734 de 2002, por lo que las entidades deben contar con oficinas de control interno disciplinario.
- Si se considera que son particulares, quedaría sometidos a un doble control disciplinario. En los aspectos concernientes al desempeño laboral, quedarán sometidos al reglamento interno de trabajo y a las faltas, los procedimientos y sanciones que allí se establezcan<sup>45</sup>. Pero cuando se encuentren desempeñando labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, funciones públicas, de manera permanente o transitoria, o administren recursos públicos, serán particulares disciplinables por la procuraduría<sup>46</sup>. Así lo ha dicho la Corte Constitucional, con el fin de desmentir que en situaciones como estas, no existen controles para estos particulares.

En la Sentencia C-066 de 1997 la Corte Constitucional, al referirse al régimen disciplinario del personal de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, considerados particulares, sostuvo que “no existe tal favorecimiento discriminatorio para las personas a cargo de la prestación de los servicios públicos esenciales, en vista de que no es cierto que su régimen de responsabilidades no sea tan exigente como otros por el simple hecho de pertenecer al derecho privado; y menos en cuanto a estos trabajadores, quienes tienen una doble responsabilidad propia del régimen mixto de obligaciones que los cubre, pues a ellos no solamente se les aplica los artículos 55, 58 y 60 del Código Sustantivo del Trabajo, relativos a la ejecución del contrato de trabajo con buena fe, obligaciones y prohibiciones para los trabajadores, sino, eventualmente, la ley 200 de 1995 o Código Disciplinario

---

<sup>45</sup> Artículos 55 (Ejecución del contrato de trabajo con buena fe), 58 (Obligaciones de los trabajadores), 60 (Prohibiciones de los trabajadores), 111, 112, 113 y 115 (Sanciones del reglamento interno de trabajo), del Código Sustantivo de Trabajo Decreto Ley 2663 de 1950

<sup>46</sup> Artículo 53 de la Ley 734 de 2002 modificado por el artículo 44 de la Ley 1474

Único<sup>47</sup>, cuyo artículo 20 incluye a los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria como destinatarios de la ley disciplinaria”. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-066 de 1997, 1997)

Cómo se pudo evidenciar con la anterior sentencia, esta misma situación de confusión en el régimen laboral aplicable, se ha presentado en los casos del personal de las empresas de servicios públicos mixtas y privadas,<sup>48</sup> de Satena<sup>49</sup> y Ecopetrol<sup>50</sup>.

En el caso de Ecopetrol, fue demandado el artículo 6 de la Ley 1118 que establecía que la totalidad de los servidores públicos de Ecopetrol tenían carácter de trabajadores particulares. En razón de lo anterior la Corte Constitucional expide la Sentencia C-722 de 2007, en la que declara exequible la norma.

En esta oportunidad la Corte dice que “si se toma el texto integral de la disposición contenida en el artículo 7º. de la Ley 1118 de 2006, se pone en evidencia cómo, de lo que se trata es de señalar el régimen laboral aplicable a los servidores de Ecopetrol S.A. y, para tal efecto, se empieza por ratificar su condición de servidores públicos, para señalar luego que dichos servidores públicos tendrán el carácter de trabajadores particulares para efectos de la determinación del régimen jurídico aplicable a sus contratos individuales de trabajo, disposición que se encuentra en consonancia con lo dispuesto en el

---

<sup>47</sup> Este código disciplinario fue reemplazado posteriormente por la Ley 734 de 2002.

<sup>48</sup> Artículo 41 de la Ley 142 de 1994 “Aplicación del Código Sustantivo del Trabajo. Las personas que presten sus servicios a las empresas de servicios públicos privadas o mixtas, tendrán el carácter de trabajadores particulares y estarán sometidas a las normas del Código Sustantivo del Trabajo y a lo dispuesto en esta Ley”.

<sup>49</sup> Artículo 6 de la Ley 1427 de 2010 “Régimen Laboral. Una vez ocurra el cambio de naturaleza jurídica de SATENA S.A., la totalidad de los servidores públicos de SATENA S.A. Tendrán el carácter de trabajadores particulares y por ende, a los contratos individuales de trabajo continuarán aplicándose las disposiciones contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo, con las modificaciones y adiciones que se presenten”.

<sup>50</sup> Artículo 7 de la Ley 1118 de 2006 “Régimen Laboral.- Una vez ocurra el cambio de naturaleza jurídica de ECOPETROLS.A., la totalidad de los servidores públicos de ECOPETROLS.A. tendrán el carácter de trabajadores particulares y por ende, a los contratos individuales de trabajo continuarán aplicándose las disposiciones contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo, en la Convención Colectiva de Trabajo y en el Acuerdo 01 de 1977, según sea el caso, con las modificaciones y adiciones que se presenten”.

artículo 123 de la Constitución, según el cual los empleados y los trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios son servidores públicos”. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-722 de 2007, 2007)

Se considera que esta confusión entre naturaleza y régimen jurídico aplicable, y el no haberse establecido que se trata de servidores públicos a los que se les aplica código laboral, se presta para un mayor número de complicaciones, pues finalmente será difícil determinar si estos trabajadores son particulares para algunos efectos y servidores públicos para otros, y si es así, para cuáles de estos efectos.

Por ejemplo para efecto de los tipos penales que califican el sujeto activo como servidor público o particular. ¿En este caso podrían ser calificados como particulares en unos tipos penales y como servidores públicos en otros?.

Finalmente con estos pronunciamientos, la Corte Constitucional pareciera dar a entender que la lista del artículo 123 de la Constitución Política no es taxativa, pues pareciera ser que el legislador podría considerar particulares a algunos trabajadores de entidades descentralizadas.

### **3.1.8 Órganos de Dirección**

Son establecidos por su acto de creación:

- Junta directiva, órgano colegiado donde existirá representación de las entidades participantes en la constitución de la filial<sup>51</sup>. Lo anterior con la finalidad de asegurar la conformidad de la gestión de la misma, con los planes, programas y políticas del sector administrativo dentro del cual actúen.
- Gerente o presidente, el cual es el representante legal de la entidad.

---

<sup>51</sup> Artículo 109 de la Ley 489 de 1998.

### **3.1.9 Juez Competente**

La jurisdicción contencioso administrativa, conoce de las controversias y litigios originados en: la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable; los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado; los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan o hayan debido incluirse cláusulas exorbitantes; la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público; los actos políticos o de gobierno; los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades y los originados en los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definan conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones propias del Estado.<sup>52</sup>

En este aspecto, es importante tener en cuenta qué se considera una entidad pública para efectos de determinar el juez competente. El artículo 104 de la Ley 1437, la define como todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%

Por otro lado la jurisdicción ordinaria-juez civil, conoce de temas relacionados con la propiedad en los que se vea involucrada una entidad pública. La razón de lo anterior, se dio debido a que en relación a los asuntos de propiedad, como la expropiación, servidumbre, deslinde y amojonamiento, se generó un conflicto de jurisdicción entre los jueces civiles de la jurisdicción ordinaria y los jueces administrativos de la jurisdicción contencioso administrativa, conflicto que llegó al Consejo Superior de la Judicatura para ser dirimido. Este

---

<sup>52</sup> Artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, Ley 1434 de 2011

organismo haciendo uso de un argumento histórico, estableció que eran los jueces civiles quienes de manera hegemónica habían conocido de estos casos, por lo tanto todos aquellos asuntos relacionados con la propiedad eran de su competencia sin importar que estuviera de por medio una entidad pública.

La jurisdicción ordinaria-Juez laboral, conoce de los asuntos laborales de quienes trabajan en la filial de EICO. Si se consideran servidores públicos, aquellos que sean trabajadores oficiales, se ha establecido que el tipo de controversias entre estos y la entidad pública, es una de las excepciones a la jurisdicción contenciosa administrativa<sup>53</sup>. Si se consideran particulares, con mayor razón será el juez laboral quien conozca de estos asuntos.

### **3.2. Asociaciones entre entidades públicas**

#### **3.2.1. Fundamento Normativo**

Se encuentran reguladas en el artículo 95 de la Ley 489<sup>54</sup>

#### **3.2.2. Finalidad**

Las entidades públicas pueden asociarse entre sí, con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo.

#### **3.2.3. Régimen Jurídico**

Al igual que en la entidad anterior, para comenzar a establecer ese universo normativo por el cual se rigen las Asociaciones entre Entidades Públicas, se empezará indicando que el artículo 95 de la Ley 489 fue demandado en acción pública de inconstitucionalidad. Este artículo establece lo siguiente:

---

<sup>53</sup> Artículo 105 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, Ley 1434 de 2011

<sup>54</sup> “Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de sus entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal”.

“Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de sus entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género”.

La Corte en esta oportunidad en sentencia C-671 de 1999, dice que la disposición en estudio sólo podrá considerarse ajustada a las normas superiores cuando la asociación surgida se sujete al mismo régimen que, en consonancia con la naturaleza de las entidades participantes y el régimen propio de función administrativa o de servicio público a su cargo, hubiere señalado la ley de creación o autorización de éstas. De tal manera, dice la Corte, la sujeción al derecho civil se entiende sin perjuicio de los principios y reglas especiales propios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución, que para el derecho civil y normas complementarias no resultan de aplicación estricta e imperativa. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-671 de 1999, 1999)

Finalmente la Corte resuelve declarar exequible el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, bajo el entendido de que "las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género, sin perjuicio de que, en todo caso el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias". (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-671 de 1999, 1999)

De acuerdo a lo anterior, se puede decir que el condicionamiento de la Corte Constitucional es de tal entidad que hubiera sido mejor declarar la norma inexecutable. Son unas entidades 100% públicas que se rigen en principio por derecho privado, pero que debido a la sentencia de la Corte en realidad se terminan rigiendo por derecho público de manera prevalente, salvo el régimen laboral de carácter privado de sus empleados.

Así lo expreso el magistrado de la Corte Constitucional José Gregorio Hernández, quien en su salvamento de voto dijo que el condicionamiento plasmado en el fallo, que aparece en su parte resolutive, no ha debido acompañar una decisión de exequibilidad, al considerar que el objeto de las personas jurídicas en mención no es otro que la asociación entre personas públicas para el cumplimiento de funciones públicas, por lo cual no puedo entender, a la luz de la Carta Política, qué sentido tiene someterlas al régimen del Código Civil, sustrayéndolas de las reglas del Derecho Público.

Se comparte el salvamento del magistrado mencionado al considerar que lo expuesto sobre el particular en la parte motiva ha debido llevar a una sentencia de inconstitucionalidad y habría evitado las innecesarias confusiones que, en la práctica, se van a ocasionar.

#### **3.2.4. Forma de creación**

Las entidades públicas pueden asociarse entre sí mediante la celebración de convenios interadministrativos o a través de la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

#### **3.2.5. Régimen de contratación**

El artículo 95 de la Ley 489 establece que estas figuras jurídicas se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y por lo tanto resulta razonable inferir que su régimen de contratación en un principio era de derecho privado. Con la exequibilidad condicionada de la Corte Constitucional en Sentencia C-671 de 1999 a este artículo, donde establece que el régimen de contratación será el propio de las entidades estatales, se infiere entonces que su régimen de contratación es el de la Ley 80, dado que al menos en teoría, es el régimen que debería operar por regla general en las entidades estatales. Sobre esta sentencia se hablará mas adelante.

#### **3.2.6. Tipos de actos que expide**

Siguiendo la misma línea del razonamiento anterior, el condicionamiento de la Corte Constitucional en sentencia C-671 de 1999 al artículo 95 de la Ley 489,

establece que el régimen de actos será el propio de las entidades estatales, de lo que se infiere que estas entidades expiden actos administrativos.

### **3.1.7 Clasificación del Personal**

La interpretación que comúnmente se le ha dado a aquellas entidades regidas por código civil, es que su personal esta compuesto por particulares regidos por el código sustantivo del trabajo. Nuevamente, vuelve a confundirse la naturaleza con el régimen aplicable. Como se mencionó en las filiales de EICO, al ser una entidad pública del sector descentralizado, su personal son servidores públicos, por expresa disposición del artículo 123 de la Constitución política, cuyo régimen laboral es el del Código sustantivo del trabajo. De donde se siguen las implicaciones jurídicas explicadas anteriormente.

Sin embargo, dado que la Corte Constitucional en la sentencia C-671 de 1999 no se pronuncia en su condicionamiento sobre el personal, se sigue pensando que son particulares a los que se les aplica el código laboral.

### **3.2.8. Órganos de dirección**

Sus juntas o consejos directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales van a establecer la forma de elegir el representante legal.

### **3.2.9 Juez competente**

Por tratarse de una entidad pública a la luz del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, aplica lo mismo que ya se mencionó para las filiales de EICO, donde las controversias que surjan de actos, contratos, hechos omisiones y operaciones de la entidad, serán de conocimiento del juez administrativo, algunos temas en materia de propiedad, serán del juez civil y los temas laborales serán del juez laboral.

## **3.3. Asociaciones o fundaciones mixtas**

Antes de entrar en materia con el régimen jurídico de estas entidades, se considera importante analizar si las asociaciones o fundaciones mixtas son



entidades públicas descentralizadas pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público.

En primer lugar, haciendo uso de un argumento de autoridad, la Corte Constitucional en Sentencia C-230 de 1995, expuso que "Las referidas corporaciones y fundaciones de participación mixta han sido reconocidas en nuestro derecho como entidades descentralizadas indirectas, es decir, constituyen modalidades de la descentralización por servicios. Por lo tanto, son entes que poseen una vinculación con el Estado en cuanto participan en el cumplimiento de actividades que constituyen objeto de los cometidos propios de éste, hasta el punto de que al asociarse a ellas les entrega a título de aporte o participación bienes o recursos públicos (...)". (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-230 de 1995, 1995)

También lo ha establecido así La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, quien ha dicho que "las personas jurídicas que se conformen por la asociación entre entidades estatales y particulares, cuyo objeto sea el cumplimiento de actividades relacionadas con los cometidos y funciones que les asigna la ley son una expresión de la descentralización y hacen parte de las "demás entidades de naturaleza especial creadas o autorizadas por la ley contempladas en el artículo 38 de la ley 489". (Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, número de radicación 11001-03-06-000-2006-00079-00 del 9 de noviembre de 2006, 2006)

En segundo lugar, se considera que las asociaciones o fundaciones mixtas hacen parte de la rama ejecutiva del poder público, pues la Corte Constitucional ha dicho que el artículo 115 de la Constitución Política,<sup>55</sup> que habla sobre la conformación de esta, no es taxativo. En este mismo sentido, el artículo 38 de la Ley 489 en su literal G,<sup>56</sup> establece que hacen parte de la Rama Ejecutiva, las demás entidades administrativas nacionales con

---

<sup>55</sup> Artículo 115 de la Constitución política " (...) Las gobernaciones y alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las mepresas industriales o comerciales del estado, forman parte de la Rama Ejecutiva".

<sup>56</sup> Artículo 38 de la Ley 489 de 1998

personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

En este orden de ideas, se considera que los pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, terminan corroborando que las corporaciones o fundaciones mixtas son entidades descentralizadas, pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público, sin atender al porcentaje de los apartes públicos y privados que tengan. Se verá mas adelante que para efectos de determinar régimen de contratación y juez competente, los porcentajes sí cobran relevancia.

### **3.3.1. Fundamento normativo**

Se encuentran reguladas en el artículo 96 de la Ley 489<sup>57</sup>.

### **3.3.2. Finalidad**

Son aquellas entidades estatales en las que se asocian personas jurídicas de derecho privado con personas jurídicas de derecho público, para el desarrollo conjunto de actividades sin ánimo de lucro que sean de interés general o social. La diferencia entre la fundación y la asociación radica en que la primera

---

<sup>57</sup> Artículo 96 de la Ley 489 de 1998 “Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley. Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes. Cuando en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, surjan personas jurídicas sin ánimo de lucro, éstas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común. En todo caso, en el correspondiente acto constitutivo que dé origen a una persona jurídica se dispondrá sobre los siguientes aspectos: a) Los objetivos y actividades a cargo, con precisión de la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes b) Los compromisos o aportes iniciales de las entidades asociadas y su naturaleza y forma de pago, con sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, para el caso de las públicas; c) La participación de las entidades asociadas en el sostenimiento y funcionamiento de la entidad; d) La integración de los órganos de dirección y administración, en los cuales deben participar representantes de las entidades públicas y de los particulares; e) La duración de la asociación y las causales de disolución”.

está constituida por un conjunto de bienes afectados a una finalidad pública o social, mientras que las segundas obedecen, además, a una agrupación de personas que buscan una utilidad común.<sup>58</sup> (Betancourt, M. Pag 582)

### **3.3.3. Régimen Jurídico**

Esta figura jurídica ha sido bastante controvertida, por lo que se considera importante hablar de sus antecedentes.

La figura de las asociaciones, corporaciones o fundaciones mixtas se encontraba regulada inicialmente en el artículo 6 del Decreto 130 de 1976. Este artículo fue declarado inexecutable mediante sentencia C-372 de 1994, pues la Corte Constitucional consideró que esta figura violaba el artículo 355 de la Constitución Política, el cual prohíbe el auxilio o donación por parte del Estado a particulares. Así lo expresó la Corte diciendo de la siguiente manera

“La asignación de un capital público a una fundación que cuente también con aportes privados, se enmarca dentro de los criterios de donación o auxilio sancionados por el artículo 355 superior, para la Corte esa liberalidad desconoce el espíritu del Constituyente por tratarse de una facultad sin control fiscal alguno. Pues una vez realizada la transacción económica por parte del Estado en favor de la fundación de capital mixto, ésta podrá disponer de esos bienes de conformidad con su libre albedrío y sin ningún tipo de observancia por parte de los entes fiscalizadores competentes. Tamaña facultad implica, ni más ni menos, abrir una puerta a espaldas de la Constitución Política para que se destinen los recursos del Estado a fines censurables que desconozcan de paso la vigencia del Estado social de derecho, la prevalencia del interés general y la búsqueda constante y necesaria de un orden social justo”. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-372 de 1994, 1994).

---

<sup>58</sup> Betancourt, M. (1996). *Derecho privado, categorías básicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Pág. 582.

Contrariándose la prohibición constitucional de revivir normas declaradas inexecutable, la figura vuelve a consagrarse en la Ley 489 de 1998 y nuevamente es demandada a través de la acción pública de constitucionalidad. En razón de esto se expide la Sentencia C-671 de 1999 en donde las asociaciones, corporaciones o fundaciones mixtas se declaran executable. Las razones que dio la Corte esta vez para la declaratoria de executibilidad fueron las siguientes:

La Corte considero esta vez que el artículo 355 de la Constitución política, da las herramientas suficientes para que exista esta figura y a la vez se garantice la transparencia del manejo de los dineros públicos. Lo anterior significa que “no podrá, en ningún caso pretextarse la celebración de los convenios para otorgar o decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, de una parte; y, de otra, el acatamiento a la disposición constitucional mencionada, impone la celebración de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, pero "con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo". (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-671 de 1999,1999)

Finalmente la Corte Constitucional termina declarando executable la figura sin ningún condicionamiento, debiendo pronunciarse expresamente sobre el hecho de haberse revivido una norma declarada en un principio inexecutable, o al menos decir expresamente que iba a cambiar su jurisprudencia sobre el tema. De esta manera se puede concluir que actualmente estas entidades se rigen por las normas previstas en el código civil para aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro y por lo tanto su régimen jurídico es de derecho privado de manera prevalente. Se dice de manera prevalente porque de todas formas al administrar recursos públicos deben cumplir con los principios de la función administrativa y la gestión fiscal, además de estar sujetas al control fiscal por parte de la Contraloría.

### 3.3.4. Forma de creación

Las entidades públicas pueden asociarse con particulares mediante:

- La celebración de convenios de asociación: la realización de estos convenios se debe hacer de acuerdo al artículo 355 de la Constitución política. Este artículo establece que:
  - i. Deben ser entidades privadas sin ánimo de lucro
  - ii. De reconocida idoneidad<sup>59</sup>.
  - iii. Con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo.
- La creación de personas jurídicas: Estas se crean de acuerdo a la forma como dispone el código civil que se constituyen las personas jurídicas de utilidad común. Se considera que el acto constitutivo debe contener los siguientes aspectos: (Rodríguez, L. Pag 144)<sup>60</sup>
  - i. Los objetivos y actividades a cargo, con precisión de la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes.
  - ii. Los compromisos o aportes iniciales de las entidades asociadas y su naturaleza y forma de pago, con sujeción, en el caso de las entidades públicas, a las disposiciones presupuestales y fiscales
  - iii. La participación de las entidades asociadas en el sostenimiento y funcionamiento de la nueva entidad
  - iv. La integración de los órganos de dirección y administración en los cuales debe participar representantes o delegados de las entidades públicas y de los particulares
  - v. La duración y las causales de disolución

---

<sup>59</sup> La vaguedad de esta característica lleva a que surjan interrogantes como ¿Qué es una persona jurídica de reconocida idoneidad? ¿Quién establece esta idoneidad? ¿Es un criterio discrecional?

<sup>60</sup> Rodríguez, L. (2008). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogotá: Temis. Pag 144.

### **3.3.5. Régimen de contratación**

La Ley 80 en su artículo 2<sup>61</sup>, considera entidad pública para efectos de contratación, las entidades descentralizadas indirectas en las que el Estado tenga participación superior al 50%.

En virtud de lo establecido por el artículo 96 de la Ley 489, se considera que estas entidades contratan por derecho privado.

Teniendo en cuenta las dos premisas normativas anteriores, surge el interrogante de si a pesar de que contratan por derecho privado, las asociaciones o fundaciones mixtas deben cumplir con los principios de la función administrativa del artículo 209 de la Constitución Política, de la gestión fiscal del 267 y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la Ley 80<sup>62</sup>, y si este cumplimiento está supeditado al porcentaje de contribución pública que tenga la asociación o fundación, teniendo en cuenta que para efectos contractuales se considera entidad estatal aquella que tiene capital público superior al 50%.

Para la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, aquellas asociaciones o fundaciones de carácter mixto con participación mayoritaria del Estado, se consideran como entidades estatales y sus directivos servidores

---

<sup>61</sup> Artículo 2 de la Ley 80 de 1993 “Para los solos efectos de esta Ley se denominan Entidades Estatales la Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles”.

<sup>62</sup> Artículo 13 de la Ley 1150 “Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.

públicos para efectos de contratación, por lo que es claro que deben cumplir el artículo 13 de la Ley 1150<sup>63</sup>.

Por otro lado, se considera que si bien para efectos de la Ley 80 aquellas asociaciones o fundaciones mixtas con capital público del 50%. o menor al 50%. no son consideradas entidades públicas, el hecho de que manejen recursos públicos, sin atender a la proporción, las hace por lo menos destinatarias del cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, dado que tienen control por parte de la Contraloría del manejo que le den a los recursos. También por expresa disposición del artículo 96 de la Ley 489, son destinatarias de los principios de la función administrativa, al establecerse que las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas.

#### **3.3.6. Tipos de actos que expide**

Expide actos de carácter privado.

#### **3.3.7. Clasificación del personal**

En este aparte aplica lo que se mencionó en el régimen laboral de las filiales de EICO, donde en la práctica se ha considerado que el personal son particulares sujetos al código Sustantivo del Trabajo. Sin embargo, como ya se expresó en virtud del artículo 123 de la Constitución Política, se considera que son servidores públicos sujetos al régimen laboral del código sustantivo del trabajo.

#### **3.3.8. Juez competente**

En este aspecto de acuerdo al artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en

---

<sup>63</sup> Consulta con número de radicación 11001-03-06-000-2006-00079-00 del 9 de noviembre de 2006 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%.

En este sentido se tendrá que diferenciar

- Aquellas corporaciones o fundaciones que tengan aportes estatales por 50% o más, las controversias que surjan en virtud de sus actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones serán competencia del juez administrativo de la jurisdicción contenciosa administrativa.
- Aquellas corporaciones o fundaciones que tengan aportes estatales por menos del 50%, las controversias que surjan en virtud de sus actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones serán competencia del juez civil de la jurisdicción Contenciosa administrativa.

Al igual que en las otras dos entidades, las controversias laborales de sus empleados, así como aquellas relacionadas con temas de propiedad, son de la jurisdicción ordinaria.

#### **4. El régimen de las entidades descentralizadas por servicios indirectos, como una manifestación de la huida del derecho administrativo y la publicitación del derecho privado.**

Como se pudo evidenciar, los regímenes jurídicos de estas entidades públicas descentralizadas, son en su mayoría de derecho privado y ha sido la Corte Constitucional la que en ocasiones ha entrado a poner freno a la privatización completa del régimen jurídico de las mismas.

A raíz de la gran acogida por parte de los gobiernos colombianos de la corriente político económica neoliberal, las políticas de “modernización” del Estado, han sido la adopción de formas propias del derecho privado como mecanismos instrumentalizadores del derecho administrativo, denominándose este fenómeno la huida del derecho administrativo.



Dentro de las manifestaciones de este fenómeno se encuentran<sup>64</sup>: la privatización de activos del Estado a través de enajenaciones y capitalizaciones<sup>65</sup>, la asignación de funciones, servicios y actividades típicas del Estado a los particulares<sup>66</sup>, y el sometimiento de entidades actividades y funciones administrativas que antes tenían un régimen público al derecho privado<sup>67</sup>.

Esta inclinación por hacer uso de aspectos del derecho privado se ha sustentado en una identificación que se ha hecho de lo público con la ineficiencia, corrupción politiquería y clientelismo, considerando, por el contrario al derecho privado como eficiente y transparente. Pero se observa que en ocasiones, la huida del derecho administrativo tiene como posible finalidad eludir el cumplimiento de principios, procedimientos, trámites, controles, régimen de responsabilidades, participación ciudadana, la defensa del interés general y el patrimonio público, lo cual es inaceptable.

Sin embargo para contrarrestar lo anterior, la huida del derecho administrativo correlativamente ha traído la publicitación de lo privado. Como dos caras de la misma moneda, este último fenómeno, corresponde a la adopción dentro del derecho privado de los principios constitucionales y del derecho administrativo, cuando el Estado o particulares que cumplan alguna función pública, se rigen por este derecho, constituyéndose en un derecho privado cualificado o derecho administrativo privado; además de la existencia de controles y responsabilidades, sobre todo en materia fiscal y disciplinaria.

Para nuestro caso concreto, en el régimen jurídico de las entidades descentralizadas indirectas se puede evidenciar tanto la huida del derecho administrativo como la publicitación de lo privado, al evidenciarse cómo a

---

<sup>64</sup> Suárez, D. (2010). Huida o Vigencia del Derecho Administrativo: el caso de los servicios públicos domiciliarios Transformaciones y Tendencias del Derecho Administrativo. Medellín: Universidad de Antioquia.

<sup>65</sup> Por ejemplo la capitalización de Ecopetrol Ley 1118 de 2006.

<sup>66</sup> Por ejemplo el registro de los contratistas del Estado que hacen las cámaras de comercio Ley 80 de 1993 y la expedición de licencias de construcción por parte de los curadores urbanos Ley 810 de 2010

<sup>67</sup> Por ejemplo la prestación de servicios públicos domiciliarios, que actualmente se rigen por la Ley 142 de 1994

pesar de ser entidades públicas, pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público, la norma establece que se rigen por derecho privado, pero también por los principios constitucionales y del derecho administrativo.

#### **5. La teoría del levantamiento del velo y la reserva constitucional del derecho administrativo como límite a la huida del derecho administrativo**

Sin importar la legítima libre configuración del legislador, en la práctica se ha abusado de estas figuras, y en especial de las corporaciones y fundaciones mixtas, precisamente por la flexibilidad que tienen en su régimen jurídico de carácter privado.

Este abuso radica en acudir a ciertas formas jurídicas para eludir regímenes de derecho público, los cuales tienen procedimientos, trámites, controles y régimen de responsabilidades más exigentes que los regímenes privados.

Un ejemplo donde se percibe esto con mayor claridad, es en materia de contratación. La diferencia entre tener un régimen de contratación público y uno privado, radica en que en el primero los principios son mas exigentes en su cumplimiento, los procedimientos de selección de los contratistas en principio son mas objetivos y hay mayores solemnidades, ritualidades, formalismos, controles y responsabilidades.

Es por lo anterior, que algunos gobiernos municipales y departamentales buscan crear figuras como las fundaciones y corporaciones mixtas, a las que mediante convenios interadministrativos puedan transferirles recursos, para que sean estas entidades las que terminen contratando bienes y servicios de manera directa para la otra entidad. Bienes y servicios que en principio debían adquirirse a través de los procedimientos establecidos en la Ley 80.

De esta manera, entidades que tienen como finalidad el desarrollo conjunto de actividades sin ánimo de lucro que sean de interés general o social, terminan siendo utilizadas como un vehículo para evadir la Ley y no para lo que inicialmente fueron creadas. Al final, será labor de los respectivos entes de

control y de la jurisdicción, verificar que estas figuras jurídicas sí estén cumpliendo las finalidades que le son propias, o de lo contrario realizar un levantamiento del velo descubriendo las verdaderas funciones de la entidad y atribuir las responsabilidades pertinentes.

Pero mas allá de las ilegalidades que se puedan llevar a cabo dándole una forma exterior distinta a las entidades de lo que realmente son, es importante preguntarse si el legislador tiene libertad absoluta para establecer cuando se esta frente a derecho privado o derecho público, o si por el contrario existen reservas constitucionales a favor del derecho administrativo y el juez administrativo. A esto la Corte Constitucional ha respondido con la existencia del principio de libre configuración del legislador, argumentando que la determinación del régimen jurídico y el juez son normas de rango legal y no constitucional. Lo anterior, podría estar desconociendo lo establecido por el artículo 210 de la Constitución Política, el cual indica que las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios solo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa.

## **VI) Conclusiones**

- La descentralización administrativa por servicios, es una técnica que atenúa el centralismo propio de los estados unitarios, permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones, sin perjuicio de la tutela administrativa.
- El sector descentralizado por servicios indirectos o de segundo grado, compuesto por las filiales de EICO, las asociaciones entre entidades públicas públicas y asociaciones y fundaciones mixtas, ha sido un sector que no ha sido muy abordado por la Doctrina y cuyo régimen jurídico, predominantemente privado, establecido principalmente en los artículos 94, 95 y 96 de la Ley 489, se presta para una serie de discusiones jurídicas, algunas de las cuales ha sido resueltas por la jurisprudencia y

otras de las cuales, el pronunciamiento de la Corte Constitucional ha generado mayor confusión.

- El régimen jurídico de una entidad, es el universo normativo que lo rige y determina a cuales normas va a estar supeditado. En el caso de las entidades descentralizadas de segundo grado, vemos que se encuentran regidas tanto por normas de derecho privado, como de derecho público, por lo que es importante analizar principalmente su régimen de actos y contratos, su clasificación de personal y el juez competente para dirimir sus controversias, con la finalidad de establecer con mayor claridad su régimen jurídico.
- En materia de contratación, las filiales de EICO y las fundaciones mixtas contratan por derecho privado, pero al deber cumplir con los principios de la función administrativa, la gestión fiscal y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la Ley 80, se vuelve un derecho privado cualificado. En este aspecto, debido a la sentencia de exequibilidad condicionada de la Corte Constitucional C-671 de 1999, las asociaciones entre entidades públicas contratan por Ley 80.
- En materia de actos, las filiales de EICO y las fundaciones mixtas expiden principalmente actos de carácter privado, salvo aquellos que estén relacionados con la realización de alguna función administrativa. Las asociaciones entre entidades públicas, debido a la sentencia mencionada en la conclusión anterior, expiden actos administrativos.
- En materia de clasificación de personal, la interpretación que comúnmente se le ha dado a aquellas entidades regidas por código civil y código de comercio, es que su personal está compuesto por particulares regidos por el código sustantivo del trabajo, confundiéndose la naturaleza de los empleados con el régimen jurídico aplicable. Al ser entidades públicas del sector descentralizado, su personal son servidores públicos, por expresa disposición del art 123 de la

Constitución política, cuyo régimen laboral es el del Código sustantivo del trabajo.

- En materia de juez competente, es importante tener en cuenta la definición que da el art 104 de la Ley 1437 de lo que es entidad pública para efectos de determinar jurisdicción competente, indicando que se trata de todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación, en las que el Estado tenga una participación o aporte igual o superior al 50% de su capital. En este orden de ideas, las controversias contractuales y de responsabilidad extracontractual de las entidades públicas, las conoce el juez administrativo. Los asuntos laborales de los trabajadores oficiales y los particulares, las conoce el juez laboral y los asuntos relacionados con la propiedad, los conoce el juez civil.
- El régimen jurídico de las entidades descentralizadas indirectas, es una manifestación tanto de la huida del derecho administrativo, como de la publicitación de lo privado, al evidenciarse cómo a pesar de ser entidades públicas pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público, la norma establece que se rigen por derecho privado, pero también por los principios constitucionales y del derecho administrativo.
- La teoría del levantamiento del velo, es un límite a la huida del derecho administrativo en el sentido que las entidades con regímenes prevalentemente privados tienen procedimientos de selección de los contratistas menos objetivos y en general tienen menos solemnidades, ritualidades, formalismos, controles y responsabilidades, en razón de su finalidad específica atribuida por la Ley. Por lo tanto, no se podrán crear entidades con la denominación de fundaciones mixtas, cuando sus finalidades sean materialmente distintas a las que tienen por Ley y utilizar esta figura jurídica como vehículo para evadir procedimientos, controles y responsabilidades.

- La reserva constitucional del derecho administrativo, es un límite a la huida del derecho administrativo en el sentido que el artículo 210 de la constitución, establece que las entidades descentralizadas sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa. A pesar de lo anterior, la Corte Constitucional ha dicho que el legislador tiene libre configuración en la determinación del régimen jurídico y el juez, al ser normas de rango legal y no constitucional.

## **VII) Bibliografía**

Betancourt, M. (1996). Derecho privado, categorías básicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Brito, F. (2013). Estructura del estado Colombiano y de la Administración pública nacional. Bogota: Legis

Corte Constitucional de Colombia. (1994 A). Sentencia C-372 de 1994. República de Colombia

Corte Constitucional de Colombia. (1995 A). Sentencia C-230 de 1995. República de Colombia

Corte Constitucional de Colombia. (1997 A). Sentencia C-066 de 1997 República de Colombia

Corte Constitucional de Colombia. (1999 A). Sentencia C-671 de 1999. República de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2000 A). Sentencia C-727 de 2000. República de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2001 A). Sentencia C-1258 de 2001. República de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2003 A). Sentencia C-629 de 2003. República de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2007 A). Sentencia C-722 de 2007. República de Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (2007 B). Sentencia C-910 de 2007. República de Colombia.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia con Radicado 25104 del 5 de Noviembre de 2008.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia con Radicado 24334 del 15 de mayo de 2008.

República de Colombia. (1950). Decreto Ley 2663 de 1950. Colombia.

República de Colombia. (1991). Constitución política de 1991. Colombia

República de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993. Colombia.

República de Colombia. (1994). Ley 142 de 1994. Colombia.

República de Colombia. (1994). Ley 489 de 1998. Colombia.

República de Colombia. (2002). Ley 734 de 2002. Colombia.

República de Colombia. (2006). Ley 1118 de 2006. Colombia.

República de Colombia. (2006). Ley 1107 de 2006. Colombia.

República de Colombia. (2010). Ley 1427 de 2010. Colombia.

República de Colombia. (2011). Ley 1150 de 2011. Colombia.

República de Colombia. (2011). Ley 1437 de 2011. Colombia.

República de Colombia. (2011). Ley 1474 de 2011. Colombia.

República de Colombia. (2013). Circular Externa No 1 de 21 de junio de 2013  
Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra eficiente.  
Colombia.

Rodríguez, L. (2008). Derecho Administrativo General y Colombiano. Bogotá:  
Temis

Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. (2006 A). Número de  
radicación 11001-03-06-000-2006-00079-00 de 9 de noviembre de 2006.  
República de Colombia.

Suarez, D. (2014). Clausula de multas y penal pecuniaria. Medellín: Librería  
jurídica Sánchez

Suárez, D. (2010). Fundamentos constitucionales, reglas y principios de  
interpretación de la contratación estatal en Colombia. Artículo publicado en  
Libro Temas en Contratos Estatales. Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké e Instituto  
Colombiano de Contratación Estatal y Servicios Públicos. Pág. 57-130

Suárez, D. (2010). Huída o Vigencia del Derecho Administrativo: el caso de los  
servicios públicos domiciliarios Transformaciones y Tendencias del Derecho  
Administrativo. Medellín: Universidad de Antioquia.

Tafur, A. (1993). La constitución de 1991 y la Modernización del Estado  
Colombiano. Bogotá: Universidad Externado de Colombia



Tribunal Administrativo de Antioquia. Sala Séptima de Decisión. Sentencia del 29 de abril de 2008. Rad. 05001 23 31 000 2001 00535. Magistrado Ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ. Caso EDATEL-EGAL.